

Title	アメリカにおける住宅政策：〈2〉低所得層向け住宅政策と所得保障
Sub Title	Housing policy in the United States : 2 low-income housing policy and income security
Author	五嶋, 陽子
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1998
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.91, No.3 (1998. 10) ,p.507(131)- 529(153)
JaLC DOI	10.14991/001.19981001-0131
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19981001-0131

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

アメリカにおける住宅政策 〈2〉低所得層向け住宅政策と所得保障

五 嶋 陽 子

はじめに

「アメリカの住宅政策〈1〉」では税制による連邦政府の住宅支援政策について考察した。本稿では連邦政府予算に目を転じて本来の財源で行われる住宅支援政策について取り上げる。住宅支援（Housing Assistance）に割り当てられる予算権限の規模は約219億ドルに達し（1998財政年度）、主に低所得層向け賃貸住宅の建設、維持、管理を支援したり、あるいは賃貸住宅に居住する低所得家計の家賃負担を軽減するべく設置された政府援助プログラムの実施に投じられている。1937年住宅法で掲げられた低所得層向け住宅政策の理念は現在も継承されているが、実は1976年度以降、大統領予算教書では低所得層向け住宅支援が所得保障プログラムの一つとして位置づけられている。そこで住宅支援が実際的に所得保障となっていることを明らかにし、想定される所得移転の規模を推計する。さらにその想定される所得移転がなぜ現実の家賃支援による所得移転と乖離するのか、ということについて考察する。最後に所得の低い家計の家賃支払い能力との絡みから、住宅支援プログラムが所得保障として如何に重要であるのか検討する。

1. 低所得層向け住宅政策の目標と予算配分上の機能

20世紀初め、住宅政策というのは州政府あるいは地方政府の仕事であると考えられていたが、1937年住宅法（The United States Housing Act of 1937）の制定によっていよいよ連邦政府が住宅サービスの供給に乗り出すようになる。しかし、なぜ連邦政府が自らの役割に住宅政策を加えたのであろうか。その目標とははたして何であったのか。

1937年住宅法セクション1では、「本法で示されるように合衆国の財源と信用を用いて国民の一般福祉を促進し、現在生じている失業ならびに再発しつつある失業を軽減するべく、州およびその下部組織を支援し、危険かつ不衛生な住宅環境と、農村あるいは都市コミュニティにおける低所得

家族向けのしかるべき安全で衛生的な住居 (decent, safe, and sanitary dwellings for families of low income) の深刻な不足との、両方を改善することを合衆国の政策とする。なぜならば、両方とも合衆国民の健康、安全、倫理にとって有害であるからである。」と明記されている。⁽¹⁾これを従来の財政論で言われている政府の役割に即して考えるならば、連邦政府は景気安定化機能と資源配分機能を果たすために住宅の公的供給を始めたのであり、法制度上は言える。

その後1949年住宅法 (Housing Act of 1949) が制定されるが、同法のセクション 2 で「連邦議会はここに宣言する。合衆国の一般福祉ならびに安全と、合衆国民の健康ならびに生活水準のために、住宅を生産し、深刻な住宅不足を改善するのに十分な程度に一連のコミュニティを開発し、スラムならびに荒廃した地区を一掃することを通じて不適格住宅ならびに他の不適当な住宅をなくし、いずれのアメリカ人家族にもしかるべき住居 (decent home) と適切な住環境を確保する見通しが立つや直ちにそれを実現することとする。かようにしてコミュニティの開発ならびに再開発と、合衆国の発展、富および安全を推進することに貢献する。」と述べられている。⁽²⁾1949年住宅法においてもしかるべき家と適切な住環境を支援することを理念として掲げており、住宅サービスの供給は市場メカニズムに委ねられないという認識に立って、連邦政府が資源配分機能を担うという姿勢が継承されている。

そして住宅政策の基本理念は1990年のクランストーン・ゴンザレス合衆国アフォーダブル住宅法 (Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act of 1990) においても変わっていない。同法のセクション 2 で「合衆国の住宅政策の目的は、あらゆるアメリカ人にしかるべき、安全で衛生的な住宅が行き渡るように以下の7項目を可能にするべく、公的機関と私的機関とのパートナーシップを国家レベルで強化することを通じて、旧来からの国家介入を再確認する。」と述べており、7項目の1つに「低所得および中所得家族 (low-income and moderate-income families) にとって経済的に支払可能 (affordable) であり、かつ雇用機会に繋がる、しかるべき住宅に関して、国家レベルでその供給を増やす」とある。⁽³⁾

ところが、こうした住宅法で掲げられる理念とは別に、1974年にセクション 8 「新築および改修工事プログラム (New Construction and Substantial Rehabilitation Program)」ならびに同じくセクション 8 「既存住宅プログラム (Existing Housing Program)」が制定され、証書方式による家賃支援プログラムが実施されるようになると、低所得層向け住宅政策が担っていた当初の機能に対す

(1) 75th Congress, 1st Session, Chapter 896, p.888.

(2) 81st Congress, 1st Session, Chapter 338, p.413.

(3) Public Law 101-625, 101st Congress, p.4085.

(4) この方式は、連邦政府が連邦住宅管理局 (Federal Housing Administration: FHA) を通じて強制的に移転せられた家計、高齢者家計、障害者家計、天災で家を失ったり世帯主を戦争で亡くした家計、あるいは低所得家計を対象とする。

る解釈が行政府サイドで変化する。すなわち、1976財政年度の大統領予算教書において住宅支援支出が機能別予算分類の「所得保障 (Income Security)」に含められるようになるのである。フォード政権下の1976財政年度大統領予算教書の「所得保障」と題する一章において、「ここ数年国内支援プログラムの子算の増大が著しい。高齢者と救済を必要とする人々のための多くの負担は、連邦政府の所得移転プログラムがその適用範囲を広げたので、個々人や個々の機関から社会全体にシフトされてきている。われわれは持続可能な水準まで国内支援の子算の伸び率を制限し始めなければならない。これらの国内支援プログラムの増加は主として無計画で接ぎ矧的な政策展開の中で行われてきている。このことがあまりに多くの重複プログラムを生み出し、統合性を欠き、不公平な状況に陥らせている。」とあるように⁽⁵⁾、以前は「商業および住宅」という機能別予算分類にあった住宅支援支出を「所得保障」の機能別予算に移したのは、所得保障プログラムの簡素化ないしは統合を狙ったものであると考えられる。そして最新の大統領予算教書(1999 財政年度)においても低所得層向け住宅支援支出は「所得保障」という機能別予算項目に引き続き分類されている。

2. 所得保障としての住宅支援

2.1. 所得保障

では「所得保障」は連邦政府予算の中でどのように位置づけられているのであろうか。大統領予算教書によると、「所得保障という機能を具備した連邦政府の諸々のプログラムは、賃金稼得者を退職、障害、死亡、あるいは失業による所得の喪失から守ることによって、また自分自身ではやっていけない真に救済を必要とする人々 (the truly needy) を支援することによって、個々人のニーズを満たす手助けをする。……この機能はまた失業給付金プログラムと、広い範囲に渡る住宅、食糧ならびに現金給付プログラムを含むものとする。」とある。したがって当然であるが、所得のある人や、支援を必要としない、すなわち自分自身でニーズを満たすことのできる人は所得保障プログラムの対象とはならない。

もともと連邦政府は1930年代以降、社会保障、メディケア、ならびにメディケイドを含む所得保障プログラムを社会のセーフティ・ネットとして位置づけると共に、低所得層家族の生活を改善するために国家の社会政策の一環として捉えてきた。住宅に関しては、1949年住宅法で低所得層家族に限定せず、アメリカ人家族全体を視野に入れたとはいえ、やはりその後も連邦政府によって低所

(5) Office of Management and Budget, Executive Office of the President of the United States, *The Budget of the United States Government Fiscal Year 1976*, Part 1 The Budget Message of the President, pp.1-20.

(6) Office of Management and Budget, Executive Office of the President of the United States, *The Budget of the United States Government Fiscal Year 1990*, pp.5-125を参照されたい。

得層向けに住宅支援が展開されているので、旧来からの所得保障プログラムの流れはそこに低所得層向け住宅支援プログラムが加えられた後も変わらないと言える。

2.2. 所得保障プログラム

ところで社会保障など社会保険プログラム⁽⁷⁾とは別に、連邦政府予算の「所得保障」に分類されるプログラムというのは資力調査を伴う所得保障プログラムである。この中には食糧切符 (Food Stamp)、補足的所得保障 (Supplemental Security Income: SSI)、援助を必要とする家族への一時的支援 (Temporary Assistance for Needy Families: TANF)、勤労所得税額控除 (the Earned Income Tax Credit: EITC) があり、さらにそれらに加えて低所得層向け住宅支援がある。

それぞれの所得保障プログラムには政府支援を受けるための資格が定められている。まず、食糧切符であるが、これは低所得家計支援プログラムとして経済的に援助を必要とする家計すべてに受給資格がある。つまり非経済的な条件、たとえば子供や高齢者が同一家計に存在しなければならない、といったような条件は付いていない。ただし、子供がいない、かつ健全な身体を持つ個人に対しては受給期間が失業中の数ヶ月間というように限定されている。次に補足的所得保障についてはどうかというと、高齢者、盲人、あるいは障害者 (成人および児童) で政府の援助を必要とする人へののみ受給資格を認めている。また援助を必要とする家族への一時的支援は、1996年の福祉改革法⁽⁸⁾ (the 1996 welfare reform law) により扶養親族のいる家族への扶助 (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) に代わって新しく設置されたプログラムである。さらに勤労所得税額控除は、連邦個人所得税の納税者が低所得の勤労者であり、彼とその家族のために支給する、ということが所得税還付の条件となっている。最後に低所得層向け住宅支援であるが、高齢者ならびに障害者に加えて、支援を望む家計が居住するカウンティの中位家族所得の50%以下を最低所得階層 (very low income)、そして中位家族所得の50%超~80%以下を低所得階層 (low income) と特定化⁽⁹⁾し、個々の住宅支援プログラムごとに最低所得階層家計あるいは低所得階層家計であることが要件となっている。しかし厳密に言うと、食糧切符、補足的所得保障、援助を必要とする家族への一時的支援、勤労所得税額控除については援助を受ける権利が与えられているため、受給資格 (entitlement) が確立している。これに対して、低所得層向け住宅支援は権利として認められては

(7) 老齢遺族障害年金、鉄道員退職年金、退役軍人年金、失業補償、労働災害補償、ペル補助金 (Pell Grants) がある。

(8) The Personal Responsibility & Work Opportunity Reconciliation Act of 1996を意味する。

(9) 住宅都市開発省では4人家族の場合の所得制限を基準にして世帯人員数で調整した所得の上限をカウンティ別に設定している。詳細は U.S. Dept. of Housing and Urban Development, *Subject: Transmittal of Fiscal Year (FY) 1998 Public Housing/Section 8 Income Limits* あるいは岡田 (1997) p.33を参照されたい。

いない。したがって住宅支援については「受給要件」が提示されているにすぎない。

2.3. 低所得層向け住宅支援

低所得層向け住宅支援は多様な所得保障プログラムの一つであることを見たが、次に低所得層向け住宅支援の中身について概括しておきたい。

現在、連邦政府は主に3つの形態を併用して低所得層向け住宅支援、とりわけ賃貸住宅支援を行っている。3つの形態というのは第1に公的に供給する賃貸住宅、いわゆる公共住宅（public housing）の建設、維持、運営の各部分を支援するものである。⁽¹⁰⁾具体的には地方の公共住宅当局が最低所得層向けに低家賃住宅を建設する際に、公債発行のための融資をしたり、あるいは融資の債務保証を行う。過去には公共住宅の維持および運営は居住者からの家賃支払によって賄っていたが、1970年代の物価上昇期に家賃収入が伸びず、公共住宅を維持あるいは運営することが困難となったことから、連邦政府は維持および運営面でも支援するようになった。現在、住宅都市開発省では公共住宅資本基金に加えて、公共住宅運営基金を設けている。⁽¹¹⁾公共住宅居住家計は市場家賃よりもかなり低い家賃負担で住宅サービスを消費している。⁽¹²⁾

第2に民間部門が供給する賃貸住宅に対して、政府がプロジェクトに補助金を出して賃貸住宅サービスの供給サイドを支援し、賃貸住宅サービスの供給を促進するのみならず、より安い家賃で家計が住宅を賃貸できるようにする、プロジェクト型の支援がある。⁽¹³⁾

そして第3に賃貸住宅サービスの需要者側、つまり家計を直接的に支援するものである。これは通常「家賃補助」と呼ばれており、具体的には証書方式（certificate program）とバウチャー方式（voucher program）によるものがあり、それらによる「家賃補助」は家計の負う家賃負担を軽くすると考えられている。⁽¹⁴⁾

証書方式では総所得の10%もしくはネットの家計所得の30%のうち、いずれか多い方と家賃総額との差が家賃補助として、賃借人に代わって地方の公共住宅当局から家主に支払われる。ここでネットの家計所得とは総所得（世帯構成が2人以上の場合には世帯主・配偶者・18歳以上の家族の合算所得）

(10) 当初、公共住宅プログラムは保守派議員、アメリカ商工会議所（the U.S. Chamber of Commerce）、アメリカ貯蓄貸付組合（the U.S. Savings and Loan League）ならびにアメリカ不動産取引協会（the National Association of Real Estate Boards）の間で受け入れられなかった。こうした経緯については Bratt（1989）pp.53-85を参照されたい。

(11) 1998財政年度の予算支出では、公共住宅資本基金が39億1,200万ドル、一方、公共住宅運営基金は29億ドルとなっている。

(12) ここで「家賃」とは住宅の賃貸料と水道光熱費等の両方を含む住宅費用を意味する。特に断りがない限り、「家賃」という用語を以下でも同様の意味で用いることにする。

(13) プロジェクト型支援は1965年にセクション23が制定され、民間ディベロッパーも地方の住宅供給当局（Local Housing Authorities: LHAs）と建設契約を結べるようになった時から始まる。

から扶養家族控除、高齢者控除、障害者控除等を差し引いたものを指す。家賃は住宅都市開発省が寝室面積と住宅立地場所から設定した「公正な市場家賃 (the Fair Market Rent: FMR)」を超えないものとされる。したがって、証書方式による家賃補助を得ようとする家計は、公正な市場家賃を超過しない家賃の賃貸住宅を探さなければならない。

一方、バウチャー方式による家賃補助額は標準支払額—住宅都市開発省が設定した範囲内で、地方の公共住宅当局が寝室面積に応じて家賃を設定した、いわゆる家賃表に従う—とネットの家計所得の30%との差となる。ネットの家計所得が変化しない限り、家賃補助額は変わらない。バウチャー方式では、実際に賃貸する住宅の家賃が標準支払額以上でも、またそれ以下であったとしても構わない。市場家賃が標準支払額を上回る場合には、家計がその分だけ負担を増やせば良く、逆に市場家賃が標準支払額以下である場合には、家計はその差額分をもらうことができる。家賃補助が付くことでより多くの住宅サービスを消費したり、質の高い住宅を賃借したり、あるいはより低い市場家賃の住宅を賃借することによって住宅費用を節約し、その節約部分をも追加的所得として得るといことも家計にとっては可能である。いずれにせよ、証書方式に比べて、バウチャー方式は賃貸住宅居住家計の選択の幅を広げたと言える。

3. 住宅支援ははたして所得を保障するか

前節で見たように、連邦政府予算の配分上、低所得層向け住宅支援は所得保障プログラムの一つとして位置づけられている。だとすれば、低所得層向け住宅政策は「援助を必要とする人」の所得を保障しているのか。もし所得を保障しているとすれば、他の所得保障プログラムと比較してどの程度の保障となっているのであろうか。

1993年のデータによれば、寝室2部屋の1ヶ月の家賃は第4十分位の値で568ドルであるのに対して、公共住宅居住家計が1ヶ月間に負担する家賃は192ドル、プロジェクト型補助金付き住宅居住家計の負担家賃は190ドル、バウチャーあるいは証書方式の家賃補助を得ている家計の負担家賃は204ドルとなっている。したがって市場家賃と住宅支援を受けた後の負担家賃との差が「家賃支

-
- (14) バウチャー方式は1983年にレーガン政権の下で導入される。レーガン政権が公共住宅からプロジェクト型支援あるいは家計支援へと、政策手段を転換させる上で3つの事実認識があったとされている。第1には賃貸住宅の空室率が過去22年間でピークに達したため、主たる課題は住宅不足ではなく、むしろ所得不足である。第2に住宅都市開発省 (the U.S. Dept. of Housing and Urban Development: HUD) が今後20年間に現行のモーゲージ信用と家賃補助を続けるだけであったとしても、2,400億ドルの長期負債を抱え込むことが予測され、将来的に財政逼迫が予想される。第3にコスト面から、公共住宅を建設する費用と比較するとバウチャー方式による住宅支援の方が安上がりとなる。予算権限で示されたコストを29%削減することができ、なおかつ1988年までに現状よりも8%も多くの低所得家計を支援できる、というものである。

(15) 援]と考えられる。単純に計算すると、公共住宅居住者は1ヶ月に376ドル、年間4,512ドルの家賃支援を連邦政府から受けていることになる。同様にプロジェクト型補助金付き住宅居住者は1ヶ月当たり378ドル、年間4,536ドルを、またバウチャーなどの家賃補助を得ている家計では1ヶ月364ドル、年間4,368ドルの家賃支援となる。

一方、食糧切符は1994年のデータによると一人当たり1ヶ月69ドル、年間828ドルの援助となる。もし仮に世帯人員が2人であるならば、年間1,656ドルの援助が得られるわけである。また補足的所得保障はどうかというと、受給資格は厳しいものの一人当たり1ヶ月335ドル、年間にして4,020ドルの援助となる。さらに「援助を必要とする家族への一時的支援プログラム」の前身である「扶養する子供を持つ家族への扶助」では、一家族当たり1ヶ月378ドル、年間4,536ドルの援助となる。

こうしたモデル・ケースを見る限り、家賃支援が所得保障を行っているとすれば、「扶養親族のいる家族への扶助」と同程度の所得保障となっていることがわかる。(表1) 家賃支援によって家計は所得制約が緩められ、より多くの住宅サービスを消費したり、また住宅サービス以外の財や用役への支出を増やすことが可能となる。このことから、家賃支援は所得保障としての役割を果たすものと考えられる。さらに家賃支援は他の所得保障プログラムと重複して享受することができるので、最低所得階層家計ならびに低所得階層家計の重要な所得保障として機能していると言えるであろう。その意味で家賃支援は最低所得階層家計や低所得階層家計の経済力を改善し、経済力の改善は自力で住宅サービスを購入できる人から、政府の助けなくしては住宅サービスを購入できない人への所得移転であると考えられる。

表1 所得保障プログラム別連邦政府援助 (1994年)

(ドル)

所得保障プログラム	援助/月	援助/年
公共住宅	376	4,512
プロジェクト型支援	378	4,536
証書方式とバウチャー方式	364	4,368
扶養親族のいる家族(ノ家族)	378	4,536
補足的所得保障(ノ人)	335	4,020
食糧切符(ノ人)	69	828

(注) 家賃支援については寝室2部屋の第4十分位市場家賃568ドルと各低所得向け住宅支援プログラムにおける平均家賃負担との差を家賃支援として算出している。

したがって低所得層向け住宅支援の予算分類上の変化は、家賃支援といった用途指定の家計補助金に代表される低所得層向け住宅支援が実質的には現金給付化し所得移転を伴うことから、もはや

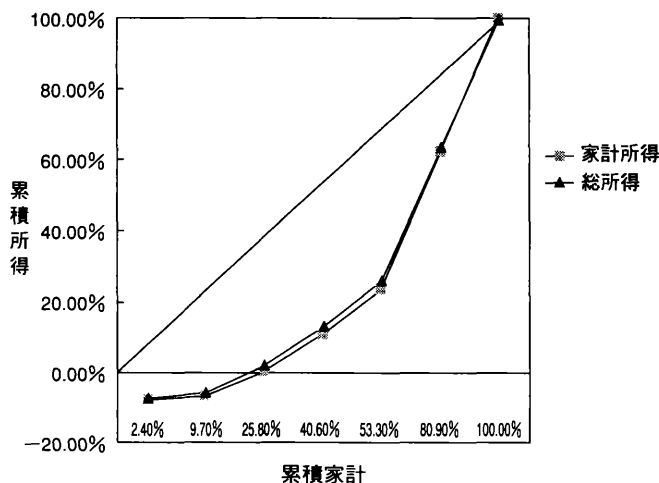
(15) これらのプログラムは家計の家賃負担を軽減する点で一致することから、プログラムの内容に関わらず、この家賃負担の軽減を以下では「家賃支援」と呼ぶことにする。

低所得層向け住宅支援は景気安定化機能あるいは資源配分機能よりも、むしろ所得再分配機能を担うものである、との理解が行政府内でなされたことを表すと考える。これは、法制度上掲げられている連邦政府住宅政策の理念と実態的な側面での評価とが必ずしも一致せずに、ある種の乖離が生じていると考えることができる。

4. 想定される家賃支援の所得移転

前節では家賃支援による所得保障が、2人家族モデルの食糧切符のそれを遙かに上回り、補足的所得保障をも超えて、「扶養親族のいる家族への扶助」と同程度の水準の所得保障となっていることを明らかにした。それでは「政府の援助を必要とする人」が家賃支援を受けるとすれば、総体的にいかなる規模の所得移転が生ずると想定されるのであろうか。ここでは住宅支援プログラムの所得制限を満たす家計を「政府の援助を必要とする人」と仮定して、家賃支援を通じた所得移転について検討する。具体的には地域の中位家計所得の80%が所得制限であるので、家計所得が国内の中位家計所得の80%以下であり、かつ賃貸住宅に居住する家計であれば「政府の援助を必要とする人」の要件を満たすものとする。アメリカの中位家族所得は38,444ドル(1993年)であることか⁽¹⁶⁾ら、中位家計所得の80%水準は30,755ドルとなる。したがって所得階層で捉えると、所得階層4万ドル未満家計までが所得制限をクリアして家賃支援を受けると想定する。賃貸住宅に居住する所得

図1 公共住宅による家賃支援の所得分配への影響



(16) U.S. Census Bureau, *Income and Poverty: 1994-Income Summary*, Table A. Comparison of Income Summary Measures by Selected Characteristics: 1993 and 1994. <http://www.census.gov/ftp/pub/hhes/income/incsum.html> を参照されたい。

図2 プロジェクト型住宅による家賃支援の所得分配への影響

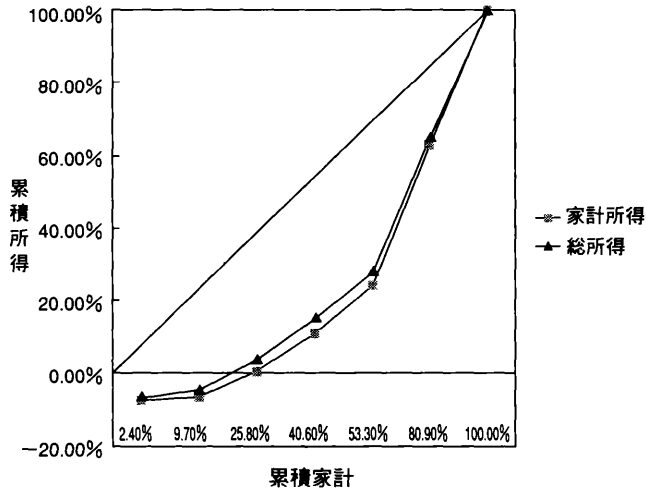
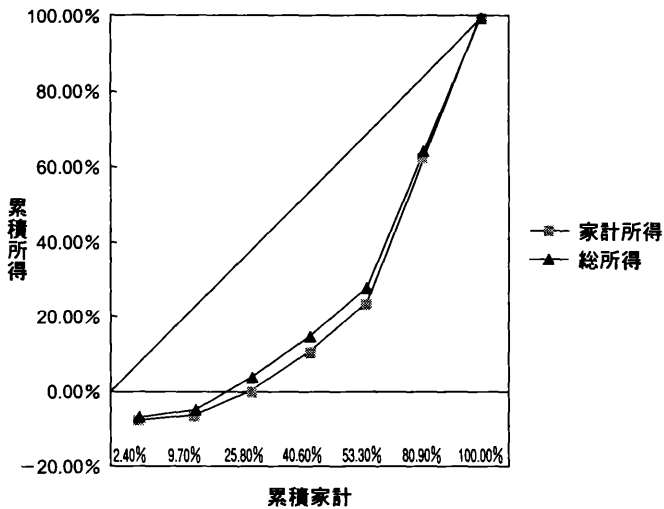


図3 バウチャーおよび証書による家賃支援の所得分配への影響



階層4万ドル未満家計の所得階層別分布に則り、想定される家賃支援による所得移転を表したものが図1、図2、図3である。ただし、表1に即して公共住宅、プロジェクト型支援住宅、証書あるいはバウチャー方式など各種住宅支援プログラムを通じる家賃支援の程度が異なることを配慮するが、所得階層間での家賃支援額には差異が生じていない、つまり定額であるものと想定する。

これらの図では家賃支援を受ける前の所得を「家計所得」、家賃支援を受けた後の所得、すなわち家計所得に家賃支援額を加えたものを「総所得」として表し、家計所得の分布が家賃支援によっていかに変化するかを、総所得の分布によって把握する。総所得の分布を表すローレンツ曲線が家計所得の分布を表すそれよりも対角線に接近するとすれば、家賃支援は市場で決まる家計所得を

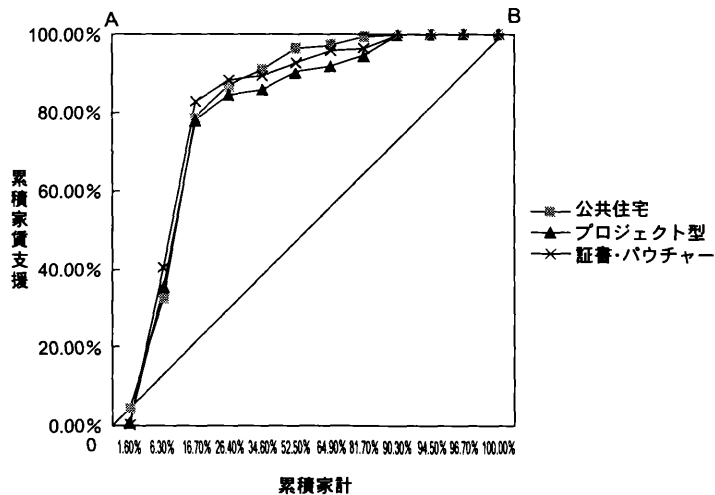
均等化すると解釈できる。また逆に総所得の分布を表すローレンツ曲線が家計所得の分布を表すそれよりも比べて、対角線から遠ざかるとすれば、家賃支援は市場で決まる家計所得を不均等にするのであろう。いずれにせよ、総所得の分布を表すローレンツ曲線が家計所得の分布を表すそれと重ならない場合には、家賃支援は所得分配に影響を及ぼすと見ることができる。図1、図2、図3を見る限り、いずれの住宅支援プログラムにおいても家計所得の分布を表すローレンツ曲線と総所得の分布を示すそれとは一致しないことから考えて、それぞれの住宅支援プログラムにおいては家賃支援による所得移転が伴い、家賃支援は市場で決まる所得分配を均等化するという意味でそれに影響を及ぼすことが想定される。

5. 賃貸住宅支援政策の再分配的評価

それでは家賃支援が実際に所得分配に影響を及ぼすのか否か、実態について見てみよう。データの制約から住宅都市開発省の賃貸住宅居住者支援プログラムについてのみ取り上げる。具体的にはセクション9ならび10公共住宅、セクション8証書方式ならびバウチャー方式、そしてプロジェクト型民間所有賃貸住宅支援（セクション221(d)(3)、セクション202、セクション236、セクション8新築プログラム）に限定する。したがって住宅都市開発省の他にも農務省（the U.S. Dept. of Agriculture）が424,988戸（1993年見積り）の賃貸住宅を管轄しているが、ここでは考察の範囲に含めないことにする。

図4は累積家計に対する家賃支援額の累積を表している。もし仮に家賃支援がすべての家計に均

図4 家賃支援の分布状況（1993年）



(注) 表2より作成。

表2 家計所得階層別住宅支援

所得階層 (ドル)	家計数*1 (1,000世帯)	構成比 累積	公共住宅 居住家計 (1,000世帯)	家賃 /月 (ドル)	市場家賃 /月*2 (ドル)	市場家賃 /月*2 (ドル)	市場家賃 /月*2 (ドル)	プロジェクト住宅 居住家計 (1,000世帯)	家賃 /月 (ドル)	市場家賃 /月*3 (ドル)	プロジェクト型 家賃支援/年 (1,000ドル)	累積 構成比	證書など 受領家計 (1,000世帯)	家賃 /月 (ドル)	市場家賃 /月*3 (ドル)	証書などの 家賃補助/年 (1,000ドル)	累積 構成比
0以下	1,476	1.60%	30	82	463	137,280	4.60%	28	195	325	43,680	0.80%	30	290	325	12,600	0.40%
1- 4,999	4,315	4.80%	270	110	374	855,360	28.40%	347	132	592	1,915,440	36.00%	256	168	592	1,302,528	40.40%
5,000- 9,999	9,870	10.40%	564	161	365	1,380,672	45.80%	696	184	460	2,305,152	78.30%	476	218	460	1,382,304	82.90%
10,000- 14,999	9,104	9.60%	129	275	437	250,776	8.30%	298	291	385	336,144	84.50%	203	312	385	177,828	88.30%
15,000- 19,999	7,821	8.30%	58	345	512	116,232	3.90%	113	363	417	73,224	85.80%	79	373	417	41,712	92.90%
20,000- 29,999	16,964	17.90%	55	403	652	164,340	5.40%	114	463	652	238,552	90.50%	89	553	652	105,732	99.90%
30,000- 39,999	11,730	12.40%	11	459	690	30,480	1.00%	38	538	690	69,312	91.80%	32	434	690	98,160	95.90%
40,000- 59,999	15,884	16.80%	16	325	642	60,864	2.00%	49	488	748	152,805	94.60%	18	657	748	19,640	96.50%
60,000- 79,999	8,216	8.70%	5	425	754	19,740	0.70%	33	385	1,125	293,040	100.00%	16	531	1,125	114,000	100.00%
80,000- 99,999	3,916	4.10%	-	-	-	-	100.00%	-	-	-	-	100.00%	-	-	-	-	100.00%
100,000-119,999	2,147	2.30%	-	-	-	-	100.00%	-	-	-	-	100.00%	-	-	-	-	100.00%
120,000以上	3,082	3.30%	-	-	-	-	100.00%	-	-	-	-	100.00%	-	-	-	-	100.00%
計	94,725		1,138			3,015,744	100.00%	1,716			5,447,349	100.00%	1,199			3,254,504	100.00%

(注1) 持ち家家計ならびに賃貸住宅家計の両方を含む。

(注2) いかなる家賃支援も全く受領していない家計が負っている家賃を市場家賃とする。

(注3) 中位家計所得50-80%の家計がいかなる家賃支援も受けずに負担している家賃を市場家賃とする。

資料: U. S. Dept. of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, *Characteristics of HUD-Assisted Renters and Their Units in 1993*, May 1997, Table 2-20, Table 5-20, Table 7-20 より作成。

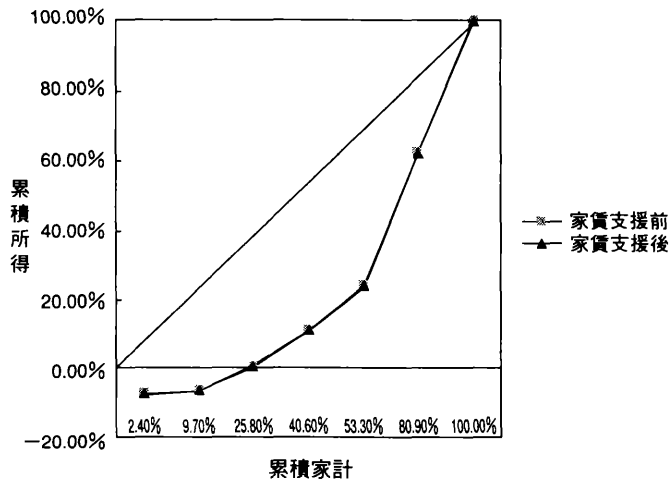
一に給付されるならば、家賃支援の分布状況は図4の直線OBで表され、逆に最も貧しい家計に家賃支援が集中的に給付されるのであれば、直線OABで表される。家賃支援の分布が直線OABに近似するほど最低所得階層を中心にして支援がなされ、他方、直線OABを離れて直線OBに近似すればするほど、家賃に対する支援は最低所得階層あるいは低所得階層に限定されず、広く所得階層を超えて行われている、すなわち普遍主義的な支援がなされていると解釈できる。

図4と表2を見る限り、公共住宅、補助金付きプロジェクト、証書方式ならびにバウチャー方式による家賃支援額はそれぞれ最低所得階層にその分布が偏っていることがわかる。所得階層4万ドル未満家計は全家計数の64.9%に相当する。しかしこれらの家計で公共住宅による家賃支援総額の97.3%を、補助金付きプロジェクト住宅による家賃支援総額の91.8%を、証書方式ならびにバウチャー方式による家賃支援総額の95.9%を受けていることになる。

では家賃支援の逆進的配分は所得分配にいかなる影響を及ぼすのであろうか、家賃支援総額の9割以上が集中している所得階層4万ドル未満家計について見てみよう。図5からわかるように、家計所得に家賃支援総額を加えたものをここでも「総所得」と便宜上呼ぶことにすると、この総所得の分布は家計所得の分布とほとんど変わらない。もし仮に総所得の分布を示すローレンツ曲線が対角線に接近するとすれば、家賃支援によって所得階層間で総所得が均等化されることになるが、家賃支援受領後のローレンツ曲線が受領前のそれよりも対角線に近づいていると言えるほどに大きな改善が見られるわけではない。したがって、表3が示すように低所得層向け賃貸住宅政策の現状は家賃支援による所得移転の規模が小さいということになるであろう。

さらに確認のため家賃支援の再分配効果について見てみよう。先に述べたように公共住宅、補助金付きプロジェクト支援民間所有賃貸住宅、証書方式ならびにバウチャー方式による家賃支援は、

図5 家賃支援の所得分配への影響（1993年）



(注) 表3より作成。

表3 家賃補助の所得分配への影響 (1993年)

所得階層 (ドル)	家計数*1 (1,000世帯)	構成比	累積	平均所得 (ドル)	家計所得 (百万ドル)	構成比	累積	公共住宅 (百万ドル)	プロジェクト (百万ドル)	証券・ バウチャー (百万ドル)	総所得 (百万ドル)	構成比	累積
0以下	1,476	1.60%	1.60%	-55,741	-82,274	-1.90%	-1.90%	137	44	13	-82,080	-1.90%	-1.90%
1- 4,999	4,515	4.80%	6.30%	2,495	11,265	0.30%	-1.60%	855	1,915	1,303	15,338	0.30%	-1.50%
5,000- 9,999	9,870	10.40%	16.70%	7,497	73,995	1.70%	0.10%	1,381	2,305	1,382	79,064	1.80%	0.30%
10,000-14,999	9,104	9.60%	26.40%	12,471	113,536	2.60%	2.60%	251	336	178	114,301	2.60%	2.90%
15,000-19,999	7,821	8.30%	34.60%	17,872	139,777	3.20%	5.80%	116	73	42	140,008	3.20%	6.00%
20,000-29,999	16,964	17.90%	52.50%	24,667	418,451	9.50%	15.30%	164	259	106	418,980	9.50%	15.50%
30,000-39,999	11,730	12.40%	64.90%	34,754	407,664	9.30%	24.60%	30	69	98	407,862	9.20%	24.80%
40,000-59,999	15,884	16.80%	81.70%	50,000	794,200	18.10%	42.70%	61	153	20	794,434	18.00%	42.80%
60,000-79,999	8,216	8.70%	90.30%	70,000	575,120	13.10%	55.70%	20	293	114	575,547	13.10%	55.90%
80,000-99,999	3,916	4.10%	94.50%	90,000	352,440	8.00%	63.80%	-	-	-	352,440	8.00%	63.90%
100,000以上	5,229	5.50%	100.00%	304,754	1,593,559	36.20%	100.00%	-	-	-	1,593,559	36.10%	100.00%
計	94,725			558,769	4,397,734			3,015	5,447	3,256	4,409,452	100.00%	

いずれも連邦政府予算が投入されるので、その意味で家賃支援という受益を享受する者がいる反面、住宅支援政策に必要とされる財源を確保するために租税負担を担う者が存在する。そこで前述のプログラムに限定した上で、それらの低所得層向け賃貸住宅支援政策を「租税—移転システム」の中で評価するとどうなるのであろうか。⁽¹⁷⁾

表4と図6は家賃支援額と連邦個人所得税の双方を相殺した後の所得再分配の状態を示している。

表4 家計住宅補助金の再分配機能 (1993年)

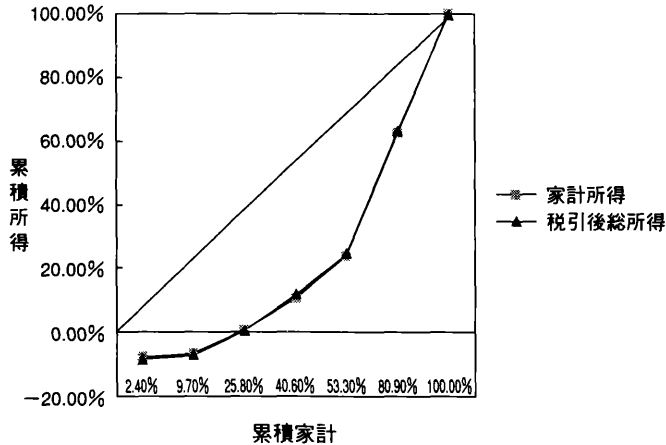
所得階層 (ドル)	家計数*1 (1,000世帯)	構成比	累積	家計所得 (百万ドル)	構成比	累積	総所得 (百万ドル)	所得税 (百万ドル)	税引後総所得 (百万ドル)	構成比	累積
0以下	1,476	2.40%	2.40%	-82,274	-7.60%	-7.60%	-82,206	68	-82,274	-8.30%	-8.30%
1- 4,999	4,515	7.30%	9.70%	11,265	1.00%	-6.60%	13,434	360	13,074	1.30%	-7.00%
5,000- 9,999	9,870	16.10%	25.80%	73,995	6.80%	0.30%	76,832	2,424	74,408	7.50%	0.50%
10,000-14,999	9,104	14.80%	40.60%	113,536	10.50%	10.80%	114,079	6,842	107,237	10.80%	11.40%
15,000-19,999	7,821	12.70%	53.30%	139,777	12.90%	23.70%	140,075	11,013	129,062	13.00%	24.40%
20,000-29,999	16,964	27.60%	80.90%	418,451	38.70%	62.30%	419,139	35,040	384,099	38.80%	63.20%
30,000-39,999	11,730	19.10%	100.00%	407,664	37.70%	100.00%	408,200	43,256	364,944	36.80%	100.00%
合計	61,480			1,082,415			1,089,553	99,003	990,550		

資料：U.S.Dept. of the Treasury, Internal Revenue Service, *Statistics of Income—Individual Income Tax Returns*, 1993 および表3より作成

所得階層4万ドル未満家計について見ると、実際の再分配効果はかなり小さいと言える。家計所得、

(17) 連邦政府の税収構成(1993財政年度)は個人所得税72.1%、法人所得税16.6%、その他11.3%であるので、厳密な意味で「租税—移転システム」として取り上げることについて問題がないわけではない。個人所得税が住宅政策の目的税となっているわけではないことを承知した上で、ここでは個人所得税負担者と家賃支援の受益者との関連を把握することにする。したがって本来の「租税—移転システム」の有り様を捉えるものではなく、限定的な意味合いでの「租税—移転システム」ということになる。

図6 家賃支援の再分配的評価



(注) 表4より作成。

総所得、税引き後総所得の分布状況をジニ係数で表すと、市場で決まる家計所得のジニ係数は0.4066、総所得のそれが0.3948であるのに対して、税引後総所得のジニ係数は0.3888である。このことから、「租税—移転システム」を通じて市場で決まる家計所得の分配が大きく均等化されないということがわかる。そしてこの場合における所得再分配の構造は垂直的な再分配ではなく、所得階層4万ドル未満の家計の間で行われていることから、むしろ水平的再分配に近いと言える。それはなぜか、次節で家賃支援による所得保障の限界に言及する。

6. 家賃支援による所得保障の限界

家賃支援は所得分配に対して必ずしも中立的ではないが、ほとんど影響を及ぼさないことが再分配効果の実態分析で明らかとなった⁽¹⁸⁾。しかしなぜ、想定されるほどの所得移転が実際に表出しないのであろうか。

その原因は2つ考えられる。一つには家賃支援がいずれの所得階層に対しても広く分配されてい

(18) もっとも、家賃支援を受ける家計の71%が女性世帯主であり、48%は18歳未満の子供のいる家計であり、32%は世帯主が65歳以上の家計であるを考え合わせるとすれば、所得再分配の内的構造は持ち家に住む夫婦世帯あるいは夫婦と子供から成る世帯から、主として子供のいる女性世帯主家計あるいは65歳以上の女性世帯主家計に対するものである。この点は評価できるであろう。家賃支援受給者の属性（世帯主の年齢別、性別、独身かあるいは2人以上の世帯か、子供の有無など）については、U.S. Dept. of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, *Characteristics of HUD—Assisted Renters and Their Units in 1993*, May 1997を参照のこと。

ることであり、もう一つには「政府援助を必要とする人」に実は家賃支援が分配されていないということである。前者については既に見たように、家賃支援は選別主義的に分配されている。したがってここでは家賃支援の受給率、すなわち、実際に家賃支援を受けている人の「政府援助を必要とする人」の総数に対する割合について検証する。

6.1. 賃貸住宅支援の受給実態

住宅都市開発省では中位家計所得の50%以下の家計を最低所得層、また中位家計所得の50%超80%以下の家計を低所得層と呼び、基本的に所得の多寡によって受給要件を満たしているか否かを判定している。したがって中位家計所得の80%を超えると低所得層向け賃貸住宅支援の受給対象ではなくなる。

賃貸住宅居住家計は約3,347万（1993年）あるが、その中で所得制限を超えない家計は約1,580万である。つまり、賃貸住宅居住家計の47.2%が住宅支援の対象となりうる。しかし家族所得階層別の賃貸住宅支援の受給割合を見ると（表5）、家族所得5,000ドル以下の家計では同一階層内家計の33.9%が支援を受けているにすぎない。つまりこれを裏返して解釈すれば、同所得階層の66.1%は住宅支援を受けていないことになる。次に家族所得15,000ドル以上2万ドル未満家計ではどうかというと、同一所得階層の10%足らずの賃貸住宅居住家族が支援を受けるに止まり、9割以上の家族は支援を受けていない。これは驚くべき事実である。これらの事実、貧困線以下の家計が連邦政府補助金付き賃貸住宅の90.2%を、また公共住宅当局が所有する住宅の61.7%を占有する、という

表5 家族所得階層別家賃支援受給率

家族所得階層 (ドル)	賃貸住宅居住家族 (1,000世帯)	支援を受けている家族 (1,000世帯)	占有率 (%)	支援を受けていない家族 (1,000世帯)	占有率 (%)
5,000以下	3,540	1,200	33.9%	2,340	66.10%
5,000— 9,999	5,827	2,036	34.9%	3,791	65.06%
10,000— 14,999	4,455	755	16.9%	3,700	83.05%
15,000— 19,999	3,683	368	10.0%	3,315	90.01%
20,000— 24,999	3,573	208	5.8%	3,365	94.18%
25,000— 29,999	3,335	178	5.3%	3,157	94.66%
30,000— 34,999	2,179	57	2.6%	2,122	97.38%
35,000— 39,999	1,566	44	2.8%	1,522	97.19%
40,000— 49,999	2,207	89	4.0%	2,118	95.97%
50,000— 59,999	1,254	43	3.4%	1,211	96.57%
60,000— 79,999	1,105	36	3.3%	1,069	96.74%
80,000— 99,999	397	4	1.0%	393	98.99%
100,000—119,999	174	0	0.0%	174	100.00%
120,000以上	177	7	4.0%	170	96.05%
計	33,472	5,025		28,447	

資料：U.S.Dept. of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, *American Housing Survey for the United States in 1993*, H150/93, Feb. 1995. Table2-19 より作成。

事実からは把握できない実態、すなわち政府支援の付いている賃貸住宅戸数あるいは支援を受けられる賃貸住宅戸数が絶対的に不足している、ということをも端的に表している。

6.2. 家賃支援政策の課題

政府支援の付いている賃貸住宅戸数あるいは支援を受けられる賃貸住宅戸数が絶対的に不足する原因はいくつか挙げられるであろう。第1に公共住宅の場合についてであるが、地方の公共住宅当局が公共住宅の経営管理に失敗し、入居者の家賃滞納を許し、それによりメンテナンスを賄う維持・運営費が不足してもはや居住可能な住宅を供給できなくなるというものである。これが原因となって、結果的に空室率の上昇は免れない状況に陥っている。⁽¹⁹⁾

第2に証書方式あるいはバウチャー方式の場合、家賃補助を申請する家計は規格住宅に住んでいることが条件である。したがってまず、居住する賃貸住宅が規格住宅であるか、あるいは準規格住宅であるのか、査定を受ける必要がある。査定を受けるに際して、家主からそれに関する許可をもらわなければならない。ところが家主に査定の依頼を言い出さない家計が、証書方式あるいはバウチャー方式による家賃補助を取得できずにいる家計の62%に上る。⁽²⁰⁾

また仮に家主が査定に応じたとしても、その際に規格住宅として認定されず、修理や改修工事が必要となる場合がある。この場合、家主が準規格住宅から規格住宅に格上げするために必要とされる住宅投資を行わなければならない。しかしながら地方政府の家賃統制が住宅投資のインセンティブを奪うことが考えられる。⁽²¹⁾ また証書方式における「公正な市場家賃」およびバウチャー方式における「標準支払額」の算定には寝室の広さと住宅立地場所以外の情報、つまり住宅の質は考慮の対象となっていないので、格上げのための投資を行うか否かの選択は、規格住宅に適用される「公正な市場家賃」あるいは「標準支払額」の水準が準規格住宅の市場家賃を超過し、その超過額が投資の資本コストと見合うか否かに依存すると筆者は考える。家主の側に立って考えてみると、規格住宅に認定された後に証書方式あるいはバウチャー方式による家賃補助付きの賃借人に住宅を貸すことから得られるであろう利得と比較して、修繕などせずに準規格住宅のまま貸して、賃借人から市場家賃を取る場合の利得の方が大きいかもしれない。だとすれば、「公正な市場家賃」と「標準支払額」の算定方法に付け加えて、「公正な市場家賃」や「標準支払額」の水準と市場家賃との乖離

(19) 1993年下院予算ヒアリング (1993 House Appropriation Hearings) によれば、空室率は驚くべき上昇率で伸びており、公共住宅の全戸数の約8%、すなわち10万4,000戸が空室となっている。さらに何らかの問題を抱えている公共住宅当局では空室率が14%に上る。特に空室率が高い地域となっているデトロイトで44%、ネットワークで32%、東セント・ルイスで38%に達すると言われる。

(20) HUD (1994) Chapter 3, p.46, Exhibit 3.4を参照されたい。

(21) 八田(1994)ではニューヨークの家賃統制を取り上げて、法的に家賃の引き上げを規制しているので家主は住宅投資に見合う期待収益の上昇が望めず、結果的に住宅投資意欲を減退させて住宅の劣化をもたらしたという。

も家主の投資意欲に関与するであろう。

さらに家主がセクション 8 に付随するプログラムに参加することを躊躇ないしは拒否する理由は他にもありうる。一般的にセクション 8 を適用されることによって、家賃の引き上げ幅が僅少になり、また賃貸契約期間が長期化する傾向にある。万が一、賃借人に問題が生じたとしても、セクション 8 プログラムの規定に即して賃貸契約を結んだ賃借人を立ち退かせることは家主にとって極めて困難である。

最後に規格住宅への引越しのコストがかかるために、家計が証書あるいはバウチャーの取得申請をしない場合がある。最低所得家計ないしは低所得家計にとって準規格住宅に住んでいる限りは家賃補助を得られないので、家賃補助を利用しようとする、住宅都市開発省や公共住宅当局の設定した基準に該当する住宅物件を探し引越さなければならない。はたしてそのような基準に該当する住宅物件を見つけられるかが問題である。⁽²²⁾ 通常規格住宅が見つかるまで数年を要する。またホームレスの場合には規格住宅に引越す際にさほどの支障をきたさないかもしれないが、引越しに伴い勤務先を変えなければならないような家計にとっては引越しが不可能であるやもしれず、仮に引越しが可能であったとしても勤務先を変えるというコストが生じる。⁽²³⁾

第 3 に連邦政府の財政逼迫により、公共住宅の新規着工戸数が伸びておらず、またプロジェクト型支援民間賃貸住宅あるいは証書方式やバウチャー方式による家賃補助付き民間賃貸住宅の契約更新が円滑に行われていないことが挙げられる。⁽²⁴⁾

7. 家賃支援による所得保障の重要性

前節では家賃支援による所得移転が想定されるほどには実現されていない理由について検討した。ここでは家賃支援による所得保障が、最低所得層家計や低所得層家計にとっての家賃支払い能力 (affordability) を向上させる上で、いかに重要であるのかということについて考察する。

そもそも賃貸住宅支援の受給要件を満たす家計は、どれくらいの家賃負担を負っているのだろうか。家賃支援を得られない場合においても家賃負担に耐えることが可能であるのだろうか。まず、

(22) 規格住宅が見つかる可能性は、白人が多く住む地区あるいは黒人が多く住む地区のいずれの地区の住宅物件を探しているか、また住宅を探している本人 (入居希望者) が白人、黒人、あるいはマイノリティのいずれの人種であるかによって、差異が生じる。規格住宅を発見する成功率は黒人の方が白人に比較して相対的に高くなっているが、それは、住宅物件を探し出すためにアクセスを試みる人の人種別構成が白人よりも黒人の方の割合が大きいためである。詳しくは Finkel & Kennedy (1992) を参照されたい。

(23) 高齢者家計は引越しを望まない傾向にあるので、引越しが必要となればむしろ家賃補助を諦めるであろう。

(24) HUD (1997) を参照されたい。

所得の低い家計の家賃支払い能力について見てみよう。

家賃支払い能力とは、家賃を支払うことができるか否かをを問うものであり、それを表す指標の1つに、所得に占める住宅費用の比率という指標がある。とは言っても対所得住宅費用比率がどれくらいの水準であれば、家賃支払い能力が十分に備わっていると見做されるのかということについては、明確な数値が与えられているわけではない。一般的に、家賃が家計所得の30%を超えない場合には、その家計にとって家賃の支払いが可能であると考えられており、この30%という水準は、政策当局がプログラムの適用を判断する際の基準として用いられている、というのが実情である。

そこで所得階層別の所得に占める住宅費用の比率を見てみよう。表6は家族所得階層別の対所得住宅費用比率を表している。低所得階層ほど所得に占める住宅費用の比率は高い。たとえば、5,000ドル未満の所得階層では所得に占める住宅費用の比率は47%に達する。

表6 賃貸住宅居住家計の所得階層別対所得住宅費用比率（1993年）

所得階層 (ドル)	賃貸住宅費用/年 (ドル)	賃貸住宅費用の 対所得比率
5,000未満	4,044	47.0%
5,000— 9,999	3,936	45.0%
10,000— 14,999	5,016	39.0%
15,000— 19,999	5,448	32.0%
20,000— 29,999	6,264	26.0%
30,000— 39,999	6,972	21.0%
40,000— 59,999	7,704	17.0%
60,000— 79,999	9,048	14.0%
80,000— 99,999	10,056	12.0%
100,000—119,999	10,020	11.0%
120,000以上	10,836	9.0%

資料：U.S.Dept. of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, *Characteristics of HUD—Assisted Renters and Their Units in 1993*, May 1997, Table7-20 より作成。

このように対所得住宅費用比率は家計の家賃支払い能力を表す一つの指標であるが、この指標は家計の規模や家族構成、あるいは世帯主の年齢、片働き世帯かあるいは共働き世帯かなどの、いわゆる家計の属性を考慮に入れていない。もし仮に所得階層間で家計の属性が異なるとすれば、所得階層間の対所得住宅費用比率を比較することに対して慎重であらねばならない。

ここではデータの制約から家計の属性をすべて考慮することはできないので、家計規模のみに着目し、所得階層別の対所得住宅費用比率を推計しそれらを比較することにしたい。⁽²⁵⁾ 推計方法については、各所得階層ごとに中位家計規模のデータを用いて、まず生存水準に相当する食費を算出する。⁽²⁶⁾ 次に平均家族所得から食費を差し引き、残余所得に対する住宅費用負担の重さを推計する。こうして求めた推計値は家計規模や生存水準の食費の確保を全く考慮していない前述の対所得住宅費

用比率に比べて、最低所得階層家計や低所得階層家計の住宅費用負担の程度をより実態に近づけて捉えることを可能にすると考え。なぜならば、最低所得階層に対しても生存水準の食費を保障した上で住宅費用負担を推計するので、低所得階層ならびに中所得下位層の住宅費用負担を、いわゆる最低所得階層のそれを規準にして把握することが可能となるからである。

表7は家計規模を考慮した対所得住宅費用比率である。家族所得が5,000ドル未満の対所得住宅費用比率は2,868.1%であることから、最低限の食費を賄うことで精一杯であり、住宅費用はおろか被服費やガソリン代など車両関係費を捻出することは困難な状況であることが推察される。また家計規模を考慮すると、所得階層間の住宅費用比率の格差がなお一層拡大し、家族所得5,000ドル未満家計のみならず5,000ドル以上1万ドル未満家計および1万ドル以上1万5,000ドル未満家計の住宅費用負担も重いことがわかる。

表7 最低水準食費控除後の住宅費用負担

(金額：ドル)

所得階層 (ドル)	中位家計規模 (人)	家計規模に 応じた貧困線	最低水準の 食費 [1]	平均所得		住宅費用 [3]	住宅費用比率 [3]/([2]-[1])
				[2]	[2]-[1]		
5,000未満	2.0	9,414	2,354	2,495	141	4,044	2868.1%
5,000— 9,999	1.5	8,388	2,097	7,497	5,400	3,936	72.9%
10,000— 14,999	1.9	9,208	2,302	12,471	10,169	5,016	49.3%
15,000— 19,999	2.1	9,625	2,406	17,872	15,466	5,448	35.2%
20,000— 29,999	2.1	9,625	2,406	24,667	22,261	6,264	28.1%
30,000— 39,999	2.4	10,258	2,565	34,754	32,189	6,972	21.7%
40,000— 59,999	2.7	10,891	2,723	50,000	47,277	7,704	16.3%
60,000— 79,999	3.0	11,522	2,881	70,000	67,119	9,048	13.5%
80,000— 99,999	3.1	11,846	2,962	90,000	87,038	10,056	11.6%
100,000—119,999	3.3	12,494	3,124	110,000	106,876	10,020	9.4%
120,000以上	2.9	11,313	2,828	304,754	301,926	10,836	3.6%

(注)所得階層4万ドル未満ならびに所得階層12万ドル以上については実際の平均所得を算出してある。

所得階層4万ドル以上12万ドル未満の平均所得は所得階層内の所得分布が正規分布であることを仮定した推計値である。

資料：U.S. Dept. Of Commerce, Bureau of the Census, *Statistics Abstracts of the United States*, 1996, No.732 より作成。

- (25) 家計の属性を考慮に入れて住宅費用負担を取り上げた先行研究に Stone (1993) がある。Stone (1993) ではアメリカ労働統計局 (the U.S. Bureau of Labor Statistics) の低所得階層の予算制約を使用し、家計予算から住宅費用を負担した後に、家計の属性を考慮に入れて住宅費用以外の生活必需品の費用が十分賄えるものか否かを分析する。このことによって、仮に家計が生活必需品の費用を賄えない場合には、その家計を住宅費用負担が重いことに起因する貧困家計 (shelter poor) として捕捉する。
- (26) 食費の推計に際して、まず家計規模に応じて貧困線を算出する。そして家計規模に応じた最低水準の食費を貧困線の25%と仮定する。

むすびにかえて

家賃支援による所得移転は市場で決まる所得分配に対してほとんど影響を及ぼさないことが実態分析で明らかとなった。その主たる原因は家賃支援の受給率の低さにある。そして本稿で取り上げた公共住宅、プロジェクト型支援住宅、証書方式ならびにバウチャー方式による家賃支援の受給率を現状よりも高い水準に引き上げるべく改善していくには、制度上さまざまな問題を抱えている。公共住宅については公的供給に内在する非効率性の問題があり、プロジェクト型支援住宅は公共住宅と同様に行財政的な課題に直面している。また証書方式およびバウチャー方式の問題は、連邦政府が住宅政策の個別プログラムを策定するときに、居住可能性 (availability) と家賃支払い能力 (affordability) という2つの政策目標を設定する結果、居住可能性の達成が足枷となって家賃支払い能力を引き上げられない状況に陥っている、というところに存在する。

住宅費用負担は家族所得5,000ドル未満家計のみならず5,000ドル以上1万ドル未満家計および1万ドル以上1万5,000ドル未満家計にとっても極めて重い。家賃支援による所得移転はその意味で重要であり、特に家族所得5,000ドル未満家計の対所得住宅費用比率を見る限り、家賃支援を通じる所得移転の拡充が求められるであろう。さらにクリントン政権下、1996年に導入された「援助を必要とする家族への一時的支援 (TANF)」は、所得保障プログラムを再構築する試みとして未だ実績は見えていないが、貧困勤労者の所得保障を、これまでの水準に比較して将来的に削減することが見込まれる。このことから、彼らの家賃支払い能力は今後悪化することが懸念され、家賃支援がますます重要になると思われる。

最後に低所得層向け住宅政策の意義は所得保障という側面においてもある、ということは言うまでもない。だが、それに加えて住宅サービス市場における個々の消費者に対する差別が指摘されており、⁽²⁷⁾この点から所得保障によって家賃支払い能力を高めるだけでなく、別なプログラムを通じて居住可能性および居住機会を広げる施策を検討することが求められるであろう。

(経済学部博士課程)

参 考 文 献

- (1) Aaron, Henry J., *Shelter and Subsidies*, The Brookings Institution, 1972.
- (2) Apgar, Jr. William C., "Preservation of Existing Housing: A Key Element in a Revitalized National Housing Policy," *Housing Policy Debate*, Vol.2, 1991, pp.187-210.

(27) Galster & Constantine (1991) では、賃貸住宅サービス市場において子供のいる女性が供給主体である家主から差別されているということについて理論と実証の両方から考察している。

- (3) Bish, Robert L., "Public Housing: The Magnitude and Distribution of Direct Benefits and Effects on Housing Consumption," *Journal of Regional Science*, Vol.9, No.3, 1969, pp.425-438.
- (4) Blank, Rebecca M. and Harvey S. Rosen, "Recent Trends in Housing Conditions among the Urban Poor," *Research in Urban Economics*, Vol.8, 1990, pp.15-34.
- (5) Boadway, Robin and Neil Bruce, "The Government Provision of 'Private' Goods in a Second-Best Economy," in R. Musgrave eds., *Defining the Role of Government: Economic Perspectives on the State*, Queen's University, 1994.
- (6) Boadway, Robin and Maurice Marchand, "The Use of Public Expenditures for Redistributive Purposes," *Oxford Economic Papers* 47, 1995, pp.45-59.
- (7) Bratt, Rachel G., *Rebuilding a Low-Income Housing Policy*, Temple Univ. Press, Philadelphia, 1989.
- (8) _____, "Public Housing Authorities: Determining an Appropriate Role in a National Preservation Strategy," *Housing Policy Debate*, Vol.2, No.2, 1991, pp.535-556.
- (9) Cage, Robert, "How does Rental Assistance Influence Spending Behavior?," *Monthly Labor Review*, 117(5), 1994, pp.17-28.
- (10) Clapham, David, Peter Kemp, and Susan J. Smith, *Housing and Social Policy*, MacMillan, 1990.
- (11) Coate, Stephen, Stephen Johnson, and Richard Zeckhauser, "Pecuniary Redistribution through In-kind Programs," *Journal of Public Economics*, 55, 1994, pp.19-40.
- (12) Dipasquale, Denis and Jean L. Cummings, "Financing Multifamily Rental Housing: The Changing Role of Lenders and Investors," *Housing Policy Debate*, Vol.3, 1992, pp.77-116.
- (13) Downs, Anthony, "Deciding How to Use Scarce Federal Housing Aid Funds," *Housing Policy Debate*, Vol.2, 1991, pp.439-463.
- (14) Friedman, Lawrence M., *The Government and Slum Housing: A Century of Frustration*, Chicago: Rand McNally, 1968.
- (15) Finkel, Mery and Stephen D. Kennedy, "Racial/Ethnic Differences in Utilization of Section 8 Existing Rental Vouchers and Certificates," *Housing Policy Debate*, Vol.3, No.2, 1992, pp.463-508.
- (16) Gibbs, Ian and Peter Kemp, "Housing Benefit and Income Redistribution," *Urban Studies*, Vol. 30, No.1, 1993, pp.63-72.
- (17) Gilbert, Neil, *Capitalism and the Welfare State*, Yale University, 1985. (ニール・ギルバード著／関谷 登監訳『福祉国家の限界：普遍主義のディレンマ』中央法規出版, 1985年)
- (18) 八田達夫「ニューヨークの家賃規制と日本の借家法」『住宅土地経済』14号, 1994年
- (19) Hayek, F.A., *The Constitution of Liberty*, 1960. (F.A. ハイエク著／気賀健三・古賀勝次郎訳『ハイエク全集7 自由の条件III 福祉国家における自由』春秋社, 1987年)
- (20) Hoffman, Alexander von, "High Ambitions: The Past and Future of American Low-Income Housing Policy," *Housing Policy Debate*, Vol.7, 1996, pp.423-446.
- (21) 古瀬敏「米国の住宅政策：福祉の視点から」『海外社会保障情報』No.122, Spring 1998.
- (22) Karn, Valerie and Harold Wolman, *Comparing Housing System: Housing Performance and Housing Policy in the United States and Britain*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- (23) Khadduri, Jill and Kathryn P. Nelson, "Targeting Housing Assistance," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.11, No.1, 1992, pp.21-41.
- (24) Kinnaird Stephen B., "Public Housing: Abandon HOPE, But Not Privatization," *The Yale Law Journal*, Vol.103, 1994.
- (25) Ladd, Helen F. and Jens Ludwig, "Federal Housing Assistance, Residential Relocation, and Educational Opportunities: Evidence from Baltimore," *American Economic Review*, Vol.87, No. 2, 1997, pp.272-277.

- (26) Ling, David C., and Marc J. Smith, "Low Income Housing Tax Credits : Does Targeting Limit Their Use to High Income Counties?," *Journal of Housing Economics* 1, 1991, pp.218-234.
- (27) Massey, Douglas S. and Shawn M. Kanaiaupuni, "Public Housing and the Concentration of Poverty," *Social Science Quarterly*, Vol.74, No.1, 1993, pp.109-122.
- (28) Mills, Edwin S. and Kevin Kaiser, "Low Income Housing in the 1980s," *Research in Urban Economics*, Vol.8, 1990, pp.1-14.
- (29) Murray, Michael P., "The Distribution of Tenant Benefits in Public Housing," *Econometrica*, Vol.43, No.4, 1975, pp.771-788.
- (30) Nelson, Kathryn P. and Jill Khadduri, "To Whom Should Limited Housing Resources Be Directed?," *Housing Policy Debate*, Vol.3, 1992, pp.1-55.
- (31) Nenno, Mary K., "State and Local Governments : New Initiatives in Low-Income Housing Preservation," *Housing Policy Debate*, Vol.2, No.2, 1991, pp.467-497.
- (32) Newman, Sandra J., "Last in Line : Housing Assistance for Households with Children," *Housing Policy Debate*, Vol.4, No.3, 1993, pp.417-455.
- (33) 岡田徹太郎「アメリカ連邦政府の住宅政策——低所得者向け住宅政策を中心として——」『住宅問題研究』1997年6月。
- (34) Shlay, Anne B. and Charles E. King, "Beneficiaries of Federal Housing Programs : A Data Reconnaissance," *Housing Policy Debate*, Vol.6, 1995, pp.481-521.
- (35) Spence, Lewis H., "Rethinking the Social Role of Public Housing," *Housing Policy Debate*, Vol. 4, No.3, 1993, pp.355-368.
- (36) Stegman Michael A., "Recent US Urban Change and Policy Initiatives," *Urban Studies*, Vol.32, No.10, 1995, pp.1601-1607.
- (37) Stone, Michael, *Shelter Poverty : New Ideas on Housing Affordability*, Philadelphia : Temple University Press, 1993.
- (38) 高橋 誠『土地住宅問題と財政政策』日本評論社, 1990年。
- (39) U.S. Dept. of Housing and Urban Development, *Subject : Transmittal of Fiscal Year(FY) 1998 Public Housing / Section 8 Income Limits*, <http://www.huduser.org/data/asthse/fmr/fmr98/sect8.html>.
- (40) U.S. Dept. of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, *American Housing Survey for the United States in 1993*, H150/93, Feb. 1995
- (41) U.S. Dept. of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, *Section 8 Rental Voucher and Rental Certificate Utilization Study : Final Report*, Oct. 1994.
- (42) U.S. Dept. of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, *The Section 8 Contract Renewal Crisis (Draft)*, Feb. 1997.
- (43) U.S. Dept. of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, *Characteristics of HUD-Assisted Renters and Their Units in 1993*, May 1997.
- (44) U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Major Policy Initiative*, FY1987, FY1988, FY1989, FY1990.
- (45) U.S. Office of Management and Budget, Executive Office of the President of the United States, *Budget of the United States Government*, 1975-1998, 各年度版。
- (46) *United States Statutes at Large*, 1937, 75th Congress, 1st Session, Chapter 896.
- (47) *United States Statutes at Large*, 1949, 81st Congress, 1st Session, Chapter 338.
- (48) *United States Statutes at Large*, 1990, Public Law 101-625, 101st Congress.
- (49) Wallace James E., "Who Benefits from Preservation : The People behind the Numbers," *Housing Policy Debate*, Vol.2, 1991, pp.219-244.

(50) _____, "Financing Affordable Housing in the United States," *Housing Policy Debate*, Vol.6, 1995, pp.785-814.